



# Latina

Revista Latina de Comunicación Social  
63 de 2008

Edita: Laboratorio de Tecnologías de la Información y Nuevos Análisis de Comunicación Social

Depósito Legal: TF-135-98 / ISSN: 1138-5820

Año 11º – 2ª época - Director: **Dr. José Manuel de Pablos Coello**, catedrático de Periodismo

Facultad de Ciencias de la Información: Pirámide del Campus de Guajara - **Universidad de La Laguna** 38200 La Laguna (Tenerife, Canarias; España)  
Teléfonos: (34) 922 31 72 31 / 41 - Fax: (34) 922 31 72 54

**Investigación** - [metadatos](#)

**FORMA DE CITAR ESTE TRABAJO EN BIBLIOGRAFÍAS:**

Martínez Pastor, E. y Vizcaino-Laorga, R. (2008): "Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, páginas 90 a 98, en pdf. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna. Recuperado el día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de año 2 \_\_\_\_\_:  
[http://www.ull.es/publicaciones/latina/\\_2008/10\\_Fuenlabrada/Vizcaino\\_y\\_Martinez.html](http://www.ull.es/publicaciones/latina/_2008/10_Fuenlabrada/Vizcaino_y_Martinez.html)

**[Revisor I:** El fenómeno de la inmigración en España es muy reciente, pero también ha venido acompañado de multitud de estudios que lo abordan desde diferentes perspectivas, como la economía, sociología, antropología, demografía o el ámbito de la comunicación, etc. Sin embargo, en su relación con la publicidad no abundan las investigaciones ni los estudios publicados; en este sentido, se precisan trabajos que exploren tanto una metodología clara a seguir, como análisis sobre casos concretos. Este artículo se integra perfectamente en la segunda línea. Este binomio inmigración-comunicación toma relevancia social desde que la comunicación institucional entra en el marco de la información-sensibilización-concienciación social, traspasando las ideas primeras de entender y presentar al inmigrante sólo desde su perspectiva de consumidor. Ahora bien, hoy por hoy, a pesar de que sea considerada como publicidad institucional, tampoco la figura del inmigrante se presenta de forma homogénea, variando tanto en los espacios publicitarios como en las diferentes Comunidades Autónomas. Aquí radica uno de los aspectos más positivos de este trabajo: confrontar varios espacios publicitarios sobre inmigración en dos de las Comunidades que mayor número de inmigrantes tienen, como son Madrid y Cataluña; como segundo avance destacaría la novedad de estudiar la percepción que los propios colectivos de inmigrados tienen respecto a la publicidad que sobre ellos mismos se proyecta en los medios de comunicación. Aunque fuera sólo por este doble tratamiento, el presente artículo merece la pena ser publicado.– **Dr. Francisco Checa y Olmos**, Profesor Titular de Antropología Social, Universidad de Almería. **Revisor II:** Los trabajos que aborden la conjunción de inmigración y publicidad son difíciles de encontrar porque pocos se detienen a pensar en esa convergencia que es tan necesaria para establecer nuevos mecanismos de colaboración. El mérito de este artículo, en ese sentido, es de sumergirse en un tema que resulta fundamental para entender los tiempos actuales: el flujo constante de personas alrededor del mundo y su inserción en una sociedad. El autor o autora se detiene a analizar la representación de inmigrantes a través de la publicidad. No sólo eso, sino que además investiga cuál es la percepción de esas representaciones en el colectivo de inmigrantes. Para ello emplea técnicas cualitativas, fundamentalmente entrevistas y grupos de discusión. Por enfocarse a este tema, que resulta novedoso en publicidad, este artículo merece ser publicado.– **Dr. Sarely Martínez Mendoza**, Universidad Autónoma de Chiapas, México.]

## Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico

### Government Advertising: an integrative element. The legal framework in Spain

Artículo recibido el 20 de enero de 2008. Sometido a pre-revisión el 20 de enero de 2008. Enviado a revisión el 21 de enero de 2008. Aceptado el 7 de febrero de 2008. Galeradas telemáticas a disposición de los autores el 8 de febrero de 2008. Visto bueno de los autores, el 10 de febrero de 2008. Publicado el 11 de febrero de de 2008.

**Dra. Esther Martínez Pastor** © [C.V.] Profesora de Ciencias de la Comunicación. Universidad Rey Juan Carlos (URJC), Madrid, España - [esther.martinez.pastor@urjc.es](mailto:esther.martinez.pastor@urjc.es)

**Dr. Ricardo Vizcaino-Laorga** © [C.V.] Profesor de Ciencias de la Comunicación. Universidad Rey Juan Carlos (URJC), Madrid, España - [ricardo.vizcaino@urjc.es](mailto:ricardo.vizcaino@urjc.es)

**Resumen:** El fenómeno de la inmigración en España ha experimentado un incremento inusitado en la última década. En España la comunicación institucional está recogiendo esta sensibilidad aunque de forma lenta y poco coherente con la distribución geográfica de la inmigración. Actualmente, las campañas de la Administración relativas a la sensibilización tienen dos propósitos: la integración y la aceptación. Este estudio se fundamenta en dos puntos de vista: el jurídico y el comunicacional. Se parte de la legislación actual en esta materia y su relación con las campañas institucionales de carácter nacional y autonómico. Se muestra las opiniones y los sentimientos de afinidad, indiferencia o rechazo de los propios inmigrantes sobre la imagen que la publicidad institucional de las Administraciones Públicas representan de ellos. Y así mismo, se describen las actuaciones que actualmente se realizan en España desde la publicidad institucional.

**Palabras clave:** Publicidad institucional – publicidad comercial – inmigración – integración – comunicación – medios de comunicación – políticas de integración – función social – campaña publicitaria – estudios de recepción – consumidores – ethnic publicidad – usuarios – regulación jurídica de la publicidad – publicidad – derecho – regulación de la publicidad institucional.

**Abstract:** Immigration in Spain has had a special increase last ten years. America is a main origin. The advertising from companies is similar like few years ago, but the context has changed. Advertising from Government is being managed to this new sensibility, but slow and not from a logical strategy. A Law about Government Advertising and Communication has been promulgated and it assure the social and cultural diversity. Integration and acceptance are the objectives of the campaigns from the Government. This research show the data of a pioneer study in which the immigrants are the analyst (not the analyzed) and show their feeling. This text describe the campaigns from the Government in which the immigrant appear.

**Key Words:** Cordial advertising – Government advertising – inmigration – integración – comunicación – mass media – Social role – Social policy – Advertising campaigns – Study Reception – Consumers – users – advertising and law.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Antecedentes y estado de la cuestión. 3 Metodología. 4. Resultados. 4.1 La publicidad desde la perspectiva del usuario. 4.2 La publicidad institucional. 4.2.1 Comunidad Autónoma de Cataluña. 4.2.2. Comunidad Autónoma de Madrid. 5. Conclusiones. 6. Referencia bibliográficas. 7. Notas

**Summary:** 1. Introduction. 2 Previous Studies. 3. Method. 4. Results. 4.1 The advertising and the user. 4.2 Government Advertising. 4.2.1 Cataluña. 4.2.2. Madrid. 5. Conclusion. 6. References. 7. Notes

## 1. Introducción

En los años 60 la inmigración en España era un fenómeno residual. Apenas unos miles de extranjeros formaban parte de las estadísticas de la época. En todo caso España fue país de emigrantes (tanto hacia Europa como hacia América). En los años 70 se produce un incremento de la inmigración (Informe Nacional España Habitat II), pero se trata de un incremento relativo. En datos absolutos, en 1985, tras la promulgación de la Ley de Extranjería que armonizaba ésta con la europea, apenas se producen 40.000 solicitudes de regularización de extranjeros, que por entonces suponían menos de 250.000, de los cuales el 60% procedente de la por entonces Comunidad Económica Europea (Fulcro, n. 16, 2000, p. 15).

A partir de los años noventa se produce una inflexión: en 1991 (segunda regularización a la que ya acuden 130.000 inmigrantes) la población marroquí se convierte en mayoritaria y en 1994 se lanza el Plan para la integración de los Inmigrantes. Pero será en el cambio de siglo cuando la inmigración experimentará cifras inusitadas, coincidiendo con la aprobación de la Ley de Extranjería de 2000 (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre y reformada por la L.O. 14/2003 de 20 de noviembre [1]) y la consiguiente regularización a la que dio lugar. Hasta el año 2000 el Padrón Municipal [2] no recoge siquiera datos desglosados de América Central (excepto de Cuba y República Dominicana) ni de América del Sur (salvo de Argentina, Brasil y Venezuela) pero desde los datos disponibles hasta el último Padrón de 2006 (véase Cuadro 1) ecuatorianos y colombianos encabezan (tras los inmigrantes marroquíes) las cifras de inmigrantes presentes en España, con incrementos que rondan el 300% con respecto a 2001. Punto y aparte merece el caso rumano, que se ha multiplicado por 12 en seis años y por 52 desde el año 2000.

### Población por país de nacimiento y nacionalidad (residentes y nacionalizados) [3]

Año	Españoles	Extranjeros	Peso en %
1996	39.669.392	542.314	1,37%
1997	---	---	---
1998	39.852.650	637.085	1,60%
1999	39.453.204	748.953	1,90%
2000	39.575.911	923.879	2,33%
2001	39.746.185	1.370.657	3,45%
2002	39.859.948	1.977.946	4,96%
2003	40.052.896	2.664.168	6,65%
2004	40.163.358	3.034.326	7,55%
2005	40.377.920	3.730.610	9,24%
2006	40.564.798	4.144.166	10,22%
2007	40.681.183	5.519.554	13,56%

Cuadro 1. Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal 1996-2007. En [www.ine.es](http://www.ine.es)

Estas cifras dan una idea del distinto contexto en el que se encuentra la sociedad española especialmente a partir de la primera década del siglo XXI. El peso de extranjeros en España supone ya más de un 10% de la población, y aunque los datos varían según la fuente y referencia que se tome, actualmente la segunda nacionalidad extranjera con mayor presencia en España es la ecuatoriana (12,46% sobre el total de extranjeros) seguida de la Colombiana (7,47%). En la publicidad institucional de las Administraciones Públicas esta nueva situación se está trasladando a sus campañas por la propia idiosincrasia de la misma. Como veremos más adelante, cada Comunidad Autónoma representa al colectivo de inmigrantes que mayor presencia tiene, mientras que la publicidad proveniente del Ministerio muestra al inmigrante que en mayor grado es aceptado. Un paralelismo con esta focalización sucede con la publicidad comercial en sectores clave para el colectivo inmigrante (mercantilmente hablando) como es el caso del sector de las telecomunicaciones. Aquí líderes del mercado como Movistar (con su campaña "Nostalgia") se dirige a los latinos, mientras Vodafone (con la campaña "Mi país") intenta abarcar al "otro" sin segmentarlo por grupos.

Si la publicidad comercial tiene su fundamento en la promoción de productos y servicios con fines lucrativos, la publicidad

institucional hace alusión a la publicidad de las Administraciones Públicas cuyo fin último es el interés general [4]. Las campañas de publicidad institucional deben responder a un fin social que cubra las demandas de la sociedad. En este caso el interés es dual: de un lado, las Administraciones Públicas deben concienciar y sensibilizar a los nacionales de que la llegada de inmigrantes es positiva para su bienestar y, de otro lado, convencer a los inmigrantes de que éste es un buen país para vivir en armonía y conseguir oportunidades. Este doble propósito es propio de las Administraciones Públicas mientras que la publicidad comercial simplemente reconstruye la realidad para hacer más cercanos sus mensajes. De hecho los primeros anuncios en los que aparecen inmigrantes son representados en situaciones familiares y suelen ser menores, como el caso de la marca Bosh en la que se muestra a una niña con rasgos asiáticos como representación de una nueva realidad en nuestro país ante el incremento de adopciones [5].

Actualmente, la publicidad comercial comienza a difundir publicidad sólo para inmigrantes, como es el caso de Money Gram o servicios específicos financieros en la Caixa o Caja Madrid, entre otros, sin especificar el origen del inmigrante. De hecho cada vez más los anunciantes y agencias saben que es necesario segmentar a los diferentes colectivos ubicados en España para poder ofrecerles los productos y servicios que necesitan y no tratarles como un grupo homogéneo.

Gestionar la diversidad es una tarea incuestionable ante la realidad de la inmigración [6]. Desde esta perspectiva el trabajo se centra en la Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas; sin embargo parece necesario abordar el tema a raíz de los estudios realizados.

## 2. Antecedentes y estado de la cuestión

En España los estudios genéricos sobre publicidad (comercial) e inmigración han sido promovidos por el sector privado. A causa de este origen, su orientación se centra en el inmigrante como consumidor y en los efectos que la publicidad produce en él. El Colectivo Ióe en 2001, el Observatorio Permanente de la Inmigración (2005), el Observatorio de la Inmigración (2006) y ACNielsen (2006) son algunos de los organismos que han realizado estudios sobre consumo. Fundación Telefónica ha publicado un reciente informe (2006) sobre las consecuencias de la televisión en el fenómeno migratorio y el consumo mediático del inmigrante. Además de usos y consumo una segunda línea de investigación viene centrándose en la imagen que los medios de comunicación transmiten de los diferentes colectivos de inmigrantes. Pero no existe una línea clara que se centre en la binomina inmigración-publicidad desde la perspectiva del propio inmigrante, de cómo éste percibe dicha publicidad como representación de él mismo, de su cultura, y si ésta representación es adecuada o no según su propia experiencia y percepción. Este cambio de perspectiva es el necesario tanto en los estudios como en la práctica publicitaria actual para que ésta, además de cumplir su función comercial, cumpla una función ¿ética? o de responsabilidad social, facilitadora de la integración del inmigrante.

Sin lugar a dudas, como se dijo anteriormente, la publicidad institucional debe cumplir esta función social en aras del interés común. Moreu Carbonell se refiere a esta modalidad publicitaria como una comunicación pública porque es una comunicación persuasiva unidireccional que parte de la Administración y se dirige a los ciudadanos (Moreu Carbonell, 2005: 30). Y aunque nos pudiera parecer más acertado llamarla "publicidad gubernamental" tal como afirma García Inda (2001: 154) nos referiremos a ella a partir de ahora como la Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas, tal como expresa la Ley de Publicidad y Comunicación institucional promulgada en 2005.

Los estudios relativos a la publicidad institucional han sido tratados tanto desde el derecho como desde la comunicación. Desde la óptica del derecho se parte de un concepto amplio como es la comunicación pública y su relación con el interés general. Ejemplo de ello son autores como Arena con la obra *La comunicazione di interesse generale* o Rolando con *La comunicazione pubblica in Italia*. Otros estudiosos centran más el tema jurídico con la publicidad propiamente institucional como Moreu Carbonell *La administración anunciante* o Salerno con *El régimen jurídico de la publicidad institucional de las administraciones públicas*. Mientras que autores como De la Cuesta o Santaella abordan el tema asociándolo directamente al régimen jurídico publicitario con obras como *Curso de Derecho de la Publicidad* o *Derecho de la publicidad*.

Desde la comunicación autores como Habermas, Lippman o Sampedro tratan la comunicación política analizando la opinión pública. Análisis de contenido, análisis del discurso, estudios sobre la representación de los inmigrantes en prensa o televisión son abundantes y de relativa tradición (Fajardo, 1997 Galán, 2006).

Otros autores analizan específicamente la publicidad institucional y social como García López en su obra *Publicidad institucional: el estado anunciante*; Viedma García con su investigación sobre *Manual de publicidad administrativa no sexista, Asociación de Estudios Históricos sobre la Mujer* o Alvarado López con el análisis de *La publicidad social: una modalidad emergente de comunicación*. Y escasos estudios realizan la publicidad institucional y su relación con la inmigración; ejemplo de ellos son la obra colectiva titulada *La publicidad se acerca a la inmigración o Integración, inmigración y publicidad* de Gaona, Martínez y Vizcaino. El punto de interés de este trabajo se centra en este tema incipiente y, a un mismo tiempo, necesario de analizar.

Por ello, nuestro estudio se sustenta de estos dos puntos de vista: el jurídico y el comunicacional. Primero, partiremos de la norma jurídica y, en segundo lugar, analizaremos el aspecto de la inmigración como objeto de la publicidad institucional.

La Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005 dispone que sus ámbitos de aplicación son las "campañas de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado [7] y por las demás entidades integrantes del sector público estatal", artículo 1.1. Es decir, la norma regula todas las campañas publicitarias realizadas por los Ministerios del Gobierno de España y sus entidades dependientes quedando excluida del ámbito de aplicación las Comunidades Autónomas que disponen de sus propias competencias en esta materia, en cuyo caso se regirán por ella, y en caso contrario por la norma nacional. De hecho, la legislación autonómica relativa a la publicidad institucional es anterior a la nacional ejemplo de ello es Cataluña [8], Valencia [9], Aragón [10] y Andalucía [11] que desde el año 1994 tienen normas que regulan la publicidad institucional en sus comunidades. Sin embargo, cabe aclarar que es España existe una legislación central básica y un desarrollo legislativo autonómico que debe respetar el común denominador normativo de las leyes estatales y a partir de éstas podrá establecer las peculiaridades que le convengan, dentro, claro está, del marco de sus competencias en la materia (Torres del Moral, 1992: 271). Conviene explicar este punto porque más adelante tomaremos como análisis de caso las campañas institucionales de la Administración Pública de las Comunidades Autónomas de Madrid, Andalucía y Cataluña por dos motivos: uno, por tener unas de las tasas más elevadas de inmigrantes

en España y, dos, para conocer como actúan las políticas autonómicas. Sin embargo, el estudio parte de la ley nacional que marca los principios jurídicos que deben respetarse en todo el territorio nacional y, de igual manera, se muestra la Campaña de 2007 lanzada por el Ministerio de Asuntos Sociales "Todos diferentes, Todos necesarios" [12].

La ley nacional tuvo como antecedentes distintas propuestas parlamentarias rechazadas durante la séptima legislatura [13] (2000-2004) y la sexta legislatura (1996-2000) [14]. Es la primera norma que expresa claramente que son las campañas institucionales de publicidad, a diferencia de las autonómicas, y dice así "toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por los sujetos anteriormente enunciados, artículo 2.a)" Esto indica que toda campaña de publicidad institucional está caracterizada por ser difundida en un medio de comunicación a un gran número de ciudadanos. Se excluyen de esta norma nacional la publicidad con fines comerciales y las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal, artículo 1.2 y 1.3.

Un aspecto importante de la norma es la tipificación que realiza de los fines que debe abarcar unas campañas de publicidad institucional. Entre ellos destacamos el que tiene relación con la inmigración que dice que "Las campañas institucionales contribuirán a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y respetarán la diversidad social y cultural presente en la sociedad.", artículo 3.3. De modo, que los poderes públicos tienen la obligación de impulsar la convivencia de todos sus ciudadanos independientemente de su procedencia a través de campañas de sensibilización u otro tipo. Por ende, este espíritu de la norma debe respetarse en las normas autonómicas como más adelante veremos.

### 3. Metodología

El presente estudio supone el acercamiento al binomio publicidad-inmigración desde la perspectiva de la publicidad institucional de las Administraciones Públicas. Como se ha visto anteriormente, las líneas de investigación se han venido centrando en el análisis de los productos publicitarios.

En este sentido, el texto que se presenta parte de una postura original en la que el propio usuario, el inmigrante, es el protagonista. Para ello se emplearon técnicas cualitativas (trabajo de campo consistente en entrevistas en calle y entrevistas en profundidad a representantes): se diseñaron dos grupos de discusión de adultos (senegaleses y ecuatorianos) y dos grupos de niños de nacionalidades mixtas (subsaharianos, magrebíes, latinoamericanos y asiáticos) que analizan desde su propia experiencia vital la percepción de un *real* de spots previamente seleccionados. Analizar estos dos segmentos resulta clave: mientras los adultos tienen configurado su carácter y son capaces de juzgar los mensajes lanzados en la publicidad institucional, los menores todavía no están predispuestos por estereotipos aprehendidos. Por otro lado, la selección de las citadas nacionalidades responde a la necesidad de conseguir grupos heterogéneos de inmigrantes representativos en España y, que a su vez, la publicidad institucional representa.

Asimismo, el presente trabajo describe las diferentes actuaciones que, a la vista de la legislación actual, se vienen realizando tanto desde la Administración General del Estado como por las demás entidades integrantes del sector público estatal y las comunidades autónomas españolas con mayor presencia de inmigrantes. Por esta razón se describe la campaña de publicidad del Ministerio de Asuntos Sociales "Todos diferentes. Todos necesarios" (2007) de ámbito nacional, así como las campañas de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat de Cataluña por ser destinos preferidos por los inmigrantes y disponer de publicidad institucional. [15]

## 4. Resultados

### 4.1. La publicidad, desde la perspectiva del usuario

Los grupos de discusión de adultos mostraron cómo la publicidad comercial (a diferencia de la institucional) utiliza estereotipos y discursos narrativos que causan rechazo por parte del inmigrante. Dicho rechazo responde a las propias características del inmigrante: mientras para los ciudadanos subsaharianos el camino físico realizado en el proceso migratorio (por tierra y por mar) representa uno de sus mayores dolores, el duelo del inmigrante ecuatoriano se centra en las expectativas de los familiares dejados en su país de procedencia. Se deduce por tanto que cada perfil o colectivo de inmigrantes es más sensible a unas situaciones que a otras, de donde surge la necesidad de contemplar las peculiaridades de cada colectivo a la hora de diseñar un anuncio publicitario. Mientras que la Campaña "Todos Diferentes. Todos necesarios" fue recibida muy positivamente por todos los adultos entrevistados. El eje comunicativo basado en que "todos necesitamos de todos" mostraba el binomio "necesidad-ayuda" entre inmigrantes y nacionales, sin hacer distinciones. Aunque en numerosas ocasiones criticaban que apareciera la palabra "inmigrantes" que se utiliza de forma peyorativa.

El resultado fue diferente en el caso de los niños. Éstos aceptaban como tal el *animus jocandi* que siguen practicando los publicistas (especialmente con el estereotipo asiático), y aprecian los discursos narrativos como experiencias positivas cuando éstas son similares a las vividas por sus padres.

### 4.2. La publicidad institucional

De acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en España en 2006 las comunidades autónomas con mayor número de inmigrantes son: Cataluña (21,32%), Madrid (19,07%), Valencia (13,56%), Andalucía (12,02%), Canarias (5,72%) y Murcia (5,32%). Partimos de estos datos para analizar las campañas de publicidad institucional promovidas por los gobiernos autonómicos (Martínez Pastor: 109, 2007) en coherencia con la norma estatal de publicidad institucional y sus correspondientes normas autonómicas. En nuestro análisis de caso el primer ejemplo está claramente sometido a la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005 por ser el anunciante un Ministerio. En el caso de la Comunidad de Madrid ocurre lo mismo porque no tiene una ley específica en esta materia. Mientras que la Comunidad Catalana se rige por la ley autonómica 18/2000, de 19 de diciembre sobre publicidad institucional.

#### 4.2.1. Ministerio de Asuntos Sociales

El pasado 2007 el Gobierno lanzó la campaña de publicidad institucional a través del Ministerio de Asuntos Sociales. El objeto de dicha campaña responde a los previstos en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. El lema "con la integración de los inmigrantes todos ganamos" el eje de la comunicación busca transmitir la integración de los

inmigrantes en España y cambiar la percepción de los nacionales hacia aquellos. La campaña va dirigida a jóvenes de entre 15 y 40 años y fue difundida en televisión, radio, prensa, Internet y en soportes de publicidad exterior [16]. Además la campaña obedece al artículo 3.1. a) y 3.3 de la Ley de publicidad y comunicación institucional. El artículo 3.1. a) propugna que sólo se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad cuando tengan como objeto "promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales". Y el artículo 3.3 dispone que "las campañas institucionales contribuirán a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y respetarán la diversidad social y cultural presente en la sociedad". En ambos artículos se alude a los derechos y deberes fundamentales reconocidos por la Constitución. A continuación se muestra el anuncio.



Cuadro 2. Valla de "Todos diferentes. Todos necesario", de 2007.

Como se ha adelantado, esta campaña ha sido valorada muy positivamente por los inmigrantes. El eje de la comunicación les hace sentir que son parte de la sociedad y no un grupo aparte en el que todos necesitan del otro independientemente de su origen. Incluso el slogan "Todos diferentes. Todos iguales" les parece apropiado porque cada colectivo tiene sus propias características pero la "necesidad" del otro les equipara a "personas". A pesar de que el anuncio sólo representa dos colectivos de inmigrantes, los inmigrantes entrevistados los identificaban como "el otro", "el extranjero que ha venido a quedarse", "uno más" o "yo mismo". Mientras que su aspecto "occidental" es aceptado por los españoles como un chico joven.

En cuanto a los segmentos de públicos que aparecen, se percibe un claro intento por representar el mayor segmento posible de la población española. En primer lugar, la paridad de sexos: tres hombres y tres mujeres. Entre los hombres se destacan un menor, un joven inmigrante y un anciano. Y entre las mujeres: una mujer de edad media, una adolescente y un inmigrante. En todos ellos se juega con los signos simbólicos para representar su *target*. De una lado, la forma de vestir la chica joven con un fular y un peinado desenfadado y, de otro, el recurso de los gestos visuales como en la última imagen en la que la mujer de edad media y el chico inmigrante se dan la mano como símbolo de un pacto, de una acuerdo, de una decisión de consenso que, en definitiva, es lo que se quiere lograr con esta campaña.

#### 4.2.2. Comunidad Autónoma de Cataluña

Las campañas de publicidad institucional que ha realizado la Generalitat de Cataluña [17] en las que se representan a los inmigrantes, según los datos proporcionados por tal entidad, son campañas de índole política y cultural. En ambas se incluye al inmigrante como un *target* más de los ciudadanos que configuran la sociedad catalana. Esto es una peculiaridad muy novedosa porque en la demás comunidades autónomas esto no ocurre ya que están en una fase anterior de sensibilización. Cataluña apostó directamente por la integración. Pero es una estrategia que se repite tanto en administraciones locales como supralocales.

Las campañas institucionales en las que se muestra esta apuesta son "Dóna corda al català" relativa a la política lingüística del catalán de 2005 y 2006 y la campaña política del referéndum que difundió la Generalitat [18] a favor de la reforma del Estatuto de Autonomía Catalán en 2006. Ésta última la dejamos de lado dado que es parte de la campaña política realizadas durante el referéndum de 2006 regulada por [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum](#) y se excluye de la Ley de Publicidad Institucional, artículo 10.

La campaña institucional de "Dóna corda al català" (dale cuerda al catalán) es parte de unos de los recursos de los que se vale el gobierno autonómico para su apuesta por la política lingüística promocionando el uso del catalán dado que los años 80 ha habido campañas para fomentar esta lengua con el lema de "El català, cosa de tots" (el catalán en cosa de todos). Hay dos campañas: una de 2005 y otra del 2006. La primera tenía principalmente tres propósitos: hablar sin vergüenza, hablar con libertad y para empezar hablar en catalán. La campaña se lanzó el 25 de enero de 2005 con una duración de tres semanas en distintos soportes y medios de comunicación de masas: *spot*, gráficas, módulos y cuñas.

Esta campaña se fundamenta en el artículo 3.5. de la Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional que dice así: "la publicidad institucional, además de ser explicativa de la institución en su marco global, debe difundir mensajes que contribuyan a implicar a los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de construcción de una sociedad avanzada desde el punto de vista de su progreso económico y social y de su conciencia cívica. Asimismo, debe tener siempre presente en sus mensajes una voluntad cohesionadora e integradora del conjunto de la sociedad". En este caso el *live motive* del anuncio es reforzar el uso del catalán a todo el que viva en Cataluña. Por ello, en nuestro caso es interesante el *spot* pues aparecen subsaharianos como parte integrada de la ciudadanía catalana. A continuación se muestran algunas imágenes del spot [Cuadro 3].



Cuadro 3. Spots de "Dóna corda al catalá", de 2005.

En este caso el aspecto más destacado por los inmigrantes fue la presencia en el spot de un personaje público (el entrenador del Fútbol Club Barcelona Franck Rijkaard) como líder de opinión. El empleo de personajes cercanos y pertenecientes a un elemento aglutinador cumple una doble función: presenta a un extranjero plenamente integrado en la sociedad española y a su vez es un elemento de cohesión social (el deporte concretado en el fútbol).

La segunda campaña se lanzó en 2006 con el mismo lema "Dóna corda al catalá", pero con el propósito de captar la atención de los jóvenes. La excluimos del análisis por no tener ninguna representación de inmigrantes.

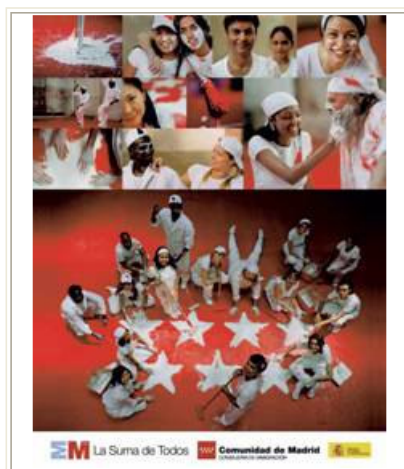
#### 4.2.3. Comunidad Autónoma de Madrid

La Comunidad de Madrid difundió dos campañas de sensibilización e integración de inmigrantes la primera en 2005 y la segunda en 2006. El fenómeno, que según manifiesta Gustavo Galiani (Jefe del Servicio de Inmigración de la Comunidad de Madrid) en 2001 era considerado como un problema, pasa a ser tratado como una realidad (2007). En esta transición tiene mucho que ver la inversión realizada en campañas de sensibilización. Se invierten cerca de 6 millones de euros distribuidos entre inserciones publicitarias en Televisión (2000 inserciones), Radio (1200) y vallas (más de 1000).

La primera campaña tenía el lema "Madrid hace madrileños a todos los que cada día se esfuerzan y trabajan para hacerla más grande y mejor". El propósito del Gobierno regional con esta campaña era, de un lado, la sensibilización de los madrileños respecto de los inmigrantes y, de otro lado, la integración, de éstos en la comunidad madrileña. Por este motivo, en la campaña institucional que se difundió en televisión, radio, prensa escrita y autobuses participaban inmigrantes que trabajan y están integrados en la región, con representación de los colectivos más numerosos como son: ecuatorianos, colombianos, marroquíes y chinos [Cuadro 4]. En esta campaña lo que más atrajo a los inmigrantes fue el lema "La Suma de todos" como sinónimo de la unión de todos los que viven en Madrid. Así mismo reconocían la representación que, a través del anuncio, se hacía de los inmigrantes como un reflejo de la realidad.



La segunda campaña fue difundida durante 2006 tenía como finalidad el reforzar la sensibilización y fomentar la convivencia entre los madrileños y los extranjeros residentes en la región. La campaña, al igual que la anterior, fue difundida en distintos medios de comunicación de masas y en esta ocasión se representaba a un grupo compuesto de distintas nacionalidades pintando la bandera de la comunidad autónoma como símbolo de su integración y su contribución al crecimiento de la región. Véase a continuación [Cuadro 5].



Cuadro 5: Segunda campaña de sensibilización de la Comunidad de Madrid 2006

Esta campaña también gustó mucho entre los inmigrantes entrevistados porque el equipo que pinta la bandera es un conjunto de personas que trabajan para la misma causa. Existe consenso por parte de los receptores entrevistados (Grupo de discusión 23 de diciembre 2007, para las Jornadas Coctel, Universidad Rey Juan Carlos, 30 de diciembre de 2007) sobre la adecuación en el tratamiento de dicha campaña institucional [Cuadro 4].

## 5. Discusión y conclusiones

El presente estudio, añade dos perspectivas a los estudios que se han venido realizando sobre publicidad e inmigración (centrados fundamentalmente en una visión comercial o en un estudio del producto publicitario): una, la jurídica como marco a partir del cual establecer un punto de referencia con los productos publicitarios objeto de estudio y; dos, la del propio usuario. La conjunción, por tanto, de estas tres perspectivas (el producto, el referente jurídico y el usuario) hacen de éste un texto original en cuanto a su tratamiento y abre un marco de reflexión sobre las estrategias a seguir tanto desde las Administraciones Públicas (en cuanto a la publicidad institucional se refiere) como a las propias investigaciones sobre el tema.

Pese a las dificultades que se experimentan en la recogida de datos (inmigrantes en ocasiones con estancia ilegal o con situación laboral igualmente ilegal, dificultad idiomática, localizaciones peculiares para el reclutamiento de la muestra), y que son (probablemente) una de las razones para la falta de estudios como el que se presenta, el trabajo demuestra la posibilidad de realizar trabajos de recepción dentro de este colectivo.

Por otro lado, a través del estudio se detecta que no se puede establecer un único patrón para aquellos diseños publicitarios que incluyan inmigrantes como recurso estético, contexto o participante activo. Cada comunidad de inmigrantes presenta un sesgo o sensibilidad diferente respecto a qué representaciones publicitarias le pueden resultar ofensivas. Dicho esto, y según el *real* de anuncios utilizado en la investigación, existe publicidad comercial emitida en España que no respeta la sensibilidad del inmigrante.

La edad del inmigrante (niños vs. adultos) también determina percepciones diferentes. Dado que se trata de un estudio transversal se harán precisos estudios posteriores (longitudinales) para determinar si es la etapa o la experiencia vital lo que determina el cambio perceptivo. Segundas y terceras generaciones deben ser la base de dichos estudios.

La publicidad institucional es bien aceptada por el colectivo de inmigrantes. Sin embargo, la presencia de dicha publicidad es escasa pese a la legislación actual e incluso en las comunidades con mayor presencia de inmigrantes. Aunque cada vez está más presente en las comunidades autonómicas, la última ley en dicha materia fue la promulgada el pasado 2007 Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario.

Hay una clara diferencia entre la representación del inmigrante en las campañas autonómicas y en las estatales. En las primeras se prioriza sobre la nacionalidad mayoritaria en la comunidad autonómica: en el caso de Madrid la comunidad de latinos, y en Barcelona la subsahariana. Mientras que la campaña del Ministerio de Asuntos Sociales (estatal por tanto) recurre a un perfil de inmigrante que pueda ser aceptado por la gran mayoría de los nacionales.

Las campañas publicitarias institucionales preferidas por los inmigrantes son aquellas en las que se muestra tanto en códigos verbales como textuales a nacionales e inmigrantes realizando trabajos en común en un mismo equipo.

Teniendo en cuenta que mientras el fenómeno migratorio en España cobró relevancia hace más de un quinquenio, la difusión de publicidad institucional destinada a la integración y sensibilidad se inicia en torno al año 2000 (tanto en la Administración Central como en las comunidades autónomas, tal y como hemos expuesto con los casos Madrid y Barcelona). Esta situación

no parece coherente con una realidad que tiene una presencia anterior a dicha fecha.

## 6. Referencias bibliográficas

ACNielsen: Estudio Ómnibus Inmigrantes (4ª ola), 2001: *¿Cómo se comportan las marcas?*: <http://www.acnielsen.es>

Arena, G. (dir), 1995: *La comunicazione di interesse generale*. Il Mulino, Bologna.

Asociación J. William Fulbright, 2000: "Evolución y retos de la inmigración en España". *Fulcro*, 16, p. 15.

Colectivo Ioé: Inmigración y consumo en España, 2001: *Explotación inicial de las necesidades, los hábitos de consumo y la capacidad emprendedora de los inmigrantes del Tercer Mundo residentes en España*. Colectivo Ioé: <http://www.nodo50.org/ioe>

Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA). Informe Nacional Habitat II: <http://habitat.aq.upm.es/in/a003/ab001.html>

De la Cuesta Rute, J.M., 2002: *Curso de Derecho de la Publicidad*. Eunsa, Navarra.

Galán, E. (2006). La representación de los inmigrantes en la ficción televisiva en España. Propuesta para un análisis de contenido. *El Comisario y Hospital Central*, en *Revista Latina de Comunicación Social*, 61. La Laguna (Tenerife). <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200608galan.htm>, visitada el 24 de noviembre de 2007.

Gaona, C, Martínez, E. y Vizcaino-Laorga, V., 2007: *Integración, inmigración y publicidad: análisis de la publicidad y de su percepción por los inmigrantes [CD]*. Observatorio de las Realidades Sociales y de la Comunicación. Observatorio de las Realidades Sociales y de la Comunicación, Madrid.

García Inda, A.: "Régimen jurídico de la actividad de las administraciones Públicas", en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 12, enero-abril 2001, pp.151-169.

García López, M. 2001: *Publicidad institucional: el estado anunciante*. Universidad de Málaga, Málaga.

Habermas, J., 1982: *Historia y crítica de la opinión pública*. Gustavo Gil, Madrid.

Lippman, W., 2003: *La opinión pública*. Langre, Madrid,.

Martínez, R. (1997). "Minorías en los medios de comunicación. 1997, Año Europeo contra el racismo", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 61. La Laguna (Tenerife). <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a/99s2corcuera.htm>

Moreu, E., 2005: *La administración anunciante*. Aranzadi, Navarra.

Rolando, S., 1995: *La comunicazione pubblica in Italia*. Editrice Bibliografica, Milan.

Salerno, A., 2003: *El régimen jurídico de la publicidad institucional de las administraciones públicas*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Sendín, J.C. e Izquierdo, P., 2007: *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación: tratamiento informativo de la inmigración*: <http://www.mtas.es>

Sampedro, V., 2000: *Opinión Pública y democracia deliberativa*. Istmo.

Santaella, M., 2003: *Derecho de la Publicidad*. Civitas, Madrid.

Torres del Moral, A., 2002: *Principios de derecho constitucional español*. Servicios de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid.

Viedma, M., 2003: *Manual de publicidad administrativa no sexista*. Asociación de Estudios Históricos sobre la Mujer. Málaga.

VV.AA., 2006: "Burrell grad Brooks ges experimental for multicultural market", en *Advertising Age*. Chicago Vol 77, n. 39, p. 31.

VV.AA., 2007: *La publicidad se acerca a la inmigración*. Observatorio de las Realidades Sociales y de la Comunicación. Salamanca.

VV.AA., 2006: "One message won't fit all. Retailers reveal their multicultural marketing tactics", en *Home Channel News*, Vol. 32, n. 4, p. 1

## 7. Notas

[1] Véase la legislación relativa a extranjería en la página del Ministerio de Trabajo y Asuntos en <http://extranjeros.mtas.es/> [12/10/2007]



[2] Instituto Nacional de Estadística. Padrón municipal (Población extranjera). Accesible en [www.ine.es](http://www.ine.es) [consulta: 15 de diciembre de 2007]

[3] Los datos se obtienen del siguiente modo para cada año y perfil: Padrón municipal: Año: Población Nacional: Población por país de nacimiento, nacionalidad y sexo. Cruce por Nacimiento: Total y Nacionalidad: Española y No española alternativamente (ambos sexos).

[4] En este sentido la integración constituye un elemento clave de las Administraciones Públicas. Para un estudio sobre elementos integradores puede consultarse los resultados de la Investigación de De Pablos Coello, J. M. ; Pozo , T. ; Cabrera , L. ; Mateos, C. y Yubero, S. (2003-2007): Identificación de indicadores de integración social y cultural de distintos colectivos inmigrantes.

[15 Otros anuncios relacionados con adopción: Gerblé ("Lo mejor no es tener hijos. Lo mejor es ser madre", Indasec ("Lo importante es conseguir lo que quieres. Y lo consigues", Hyundai o Nocilla). En <http://elhilorajo.blogspot.com/2005/09/articulo-la-adopcin-cada-vez-ms.html> [consulta: 20 diciembre 2007]

[6]"Esta realidad incuestionable (...) exige a gobernantes y legisladores, a partidos políticos, agentes sociales, medios de comunicación, a empresarios, a todos los ciudadanos/as (...) a crecer y gestionar la diversidad". Checa, F. en VV.AA., 2007: La Publicidad se acerca a la Inmigración. Un factor de integración de la diversidad cultural. Salamanca, p. 10.

[7] Los Ministerios existentes son: [Presidencia del Gobierno](#), [Ministerio de Administraciones Públicas](#), [Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación](#), [Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación](#), [Ministerio de Cultura](#), [Ministerio de Defensa](#), [Ministerio de Economía y Hacienda](#), [Ministerio de Educación y Ciencia](#), [Ministerio de Fomento](#), [Ministerio de Industria, Turismo y Comercio](#), [Ministerio del Interior](#), [Ministerio de Justicia](#), [Ministerio de Medio Ambiente](#), [Ministerio de la Presidencia](#), [Ministerio de Sanidad y Consumo](#), [Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales](#), [Ministerio de Vivienda](#).

[8]Ley 18/2000, de 19 de diciembre sobre publicidad institucional de la Generalidad de Cataluña.

[9] Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana.

[10]Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre publicidad institucional de la Comunidad de Aragón

[11]Ley 6/2005, de 8 de abril, que regula la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.

[12] Véase en el Ministerio de Asuntos Sociales <http://www.tt.mtas.es/periodico/spot/inmigra/Valla.pdf>

[13] Proposición no de Ley relativa a la publicidad institucional en la red, presentada por el Grupo socialista en la Comisión de Ciencia y Tecnología.

[14] Proposición de Ley presentada por el Grupo parlamentario Federal de la Izquierda Unida-Iniciativa per Cataluña, sobre publicidad institucional y la Proposición de Ley presentada por el Grupo Mixto sobre publicidad Institucional.

[15] Otros destinos preferidos, como Murcia no disponen de publicidad relevante dirigida al inmigrante aunque están actualmente elaborándola o la Comunidad de Valencia que incluyen a la población inmigrante como un ciudadano más en sus campañas institucionales.

[16] Véase la nota de prensa de dicha campaña en <http://www.mtas.es/>

[17] El gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, véase <http://www.gencat.net> , 18 de junio de 2007 [consulta: 5 de diciembre de 2007]

[18] Véase <http://www6.gencat.net/llengcat/corda/2006.htm>, 18 de junio de 2007 [consulta: 1 de diciembre de 2007]

#### FORMA DE CITAR ESTE TRABAJO EN BIBLIOGRAFÍAS:

Martínez Pastor, E. y Vizcaíno-Laorga, R. (2008). "Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, páginas 90 a 98, en pdf. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna. Recuperado el día XX de XX de año xx:  
[http://www.ull.es/publicaciones/latina/\\_2008/10\\_Fuenlabrada/Vizcaino\\_y\\_Martinez.html](http://www.ull.es/publicaciones/latina/_2008/10_Fuenlabrada/Vizcaino_y_Martinez.html)